JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 08/04/2025
HASH: d315d9d6e4a6cfd91a7fd23c0ab51032

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 4/2025

Reclamante: [redacted]

Organismo: MINISTERIO DEL INTERIOR

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial.

Palabras clave: Medalla a [redacted], expediente administrativo, asistentes, videos y fotos oficiales.

R CTBG
Número: 2025-0411 Fecha: 08/04/2025

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 25 de noviembre de 2024 el reclamante solicitó al MINISTERIO DEL INTERIOR, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno[1] (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

   «Expediente competo relativo a la concesión de la Medalla al Mérito de la Guardia Civil con distintivo blanco [redacted]*, otorgada en octubre de 2022.*

   Pido expresamente, las fotografías y vídeos oficiales del Ministerio del Interior realizadas en el acto de Imposición de la condecoración en octubre de 2022. Me refiero a este acto: https://www.youtube.com/watch?v=50zLquAZIUk

   Pido la lista completa de autoridades presentes (detallar nombres y cargos), familiares y allegados de [redacted] *presentes en el acto, las*

[1] https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887

fotografías oficiales del acto (en formato JPG/PNG) y los videos del evento (en formato MP4 o enlace al repositorio oficial).

Igualmente solicito el escrito de la Propuesta de Concesión de la Medalla. Pido el documento oficial: (Adjuntar el documento escaneado o en formato PDF de la propuesta escrita y firmada por la autoridad correspondiente) donde consten los motivos de la propuesta (Descripción detallada de los méritos que justifican la concesión de la medalla).

Por último, pido el listado de otros reconocimientos o distinciones otorgados previamente al citado beneficiario por parte del Ministerio del Interior».

2. Mediante resolución de 23 de diciembre de 2024, el Ministerio responde lo siguiente:

«1º. Con fecha 26 de noviembre de 2024, tuvo entrada en este Gabinete Técnico solicitud de acceso a la información pública, por la que interesaba información en los siguientes términos:

"Expediente completo relativo a la concesión de la Medalla al Mérito de la Guardia Civil con distintivo blanco a [redacted]*, otorgada en octubre de 2022."*

2º. La Ley 19/1976, de 29 de mayo, sobre creación de la Orden del Mérito del Cuerpo de la Guardia Civil, premia las acciones o conductas de extraordinario relieve, que redunden en prestigio del Cuerpo e interés de la Patria. Esta recompensa, de carácter civil, podrá ser concedida al personal de la Guardia Civil y a cualquier otra persona o entidad que se haga acreedor de ello.

En desarrollo de la citada norma, se publicó la Orden INT/2008/2012, de 21 de septiembre, por la que se regula la Orden del Mérito de la Guardia Civil, la cual tiene por objeto regular las formas, los requisitos y el procedimiento de concesión de la Orden reseñada, todo ello de acuerdo a sus diferentes categorías. Las propuestas para su concesión podrán ser ordinarias y extraordinarias, formuladas por el Jefe de la unidad de la Guardia Civil al que afecte directamente el hecho objeto de la propuesta, a quién corresponderá su apreciación y clasificación. Las ordinarias se proponen anualmente con ocasión del aniversario de la Fundación de la Guardia Civil y de la festividad de Nuestra Señora la Virgen del Pilar "Patrona del Cuerpo", y las extraordinarias cuando se hayan realizado acciones o conductas de extraordinario relieve que redunden en el prestigio del Cuerpo e interés de la Patria.

En virtud de lo expuesto, el Ministro del Interior concedió la Cruz con distintivo Blanco de la referida Orden a [redacted]*, a propuesta*

R CTBG Número: 2025-0411 Fecha: 08/04/2025

ordinaria de una Unidad de la Guardia Civil, todo ello de conformidad a lo dispuesto en los artículos 9 y 12 de la Orden INT/2008/2012, de 21 de septiembre

Finalmente, en relación a la solicitud de expediente, esta Dirección General considera que la información solicitada se encuentra dentro del supuesto contemplado en la letra d), del apartado 1, del artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, por cuanto la difusión de la misma supondría un perjuicio para la seguridad pública.

En consecuencia, en virtud de lo recogido en el párrafo precedente, este Centro Directivo considera oportuno denegar el acceso a la información pública requerida por las causas y motivos argumentados».

3. Mediante escrito registrado el 2 de enero de 2025, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del artículo 24[2] de la LTAIBG en la que puso de manifiesto que:

«Mediante el presente escrito interpongo RECLAMACIÓN contra la Resolución 00275/2024 del Gabinete Técnico de la Guardia Civil de fecha 23 de diciembre de 2024 (expediente 00001-00098217), por la que se deniega mi solicitud de acceso a información pública, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), en base a los siguientes

HECHOS PRIMERO.- Con fecha 26 de noviembre de 2024 presenté solicitud de acceso al expediente completo relativo a la concesión de la Medalla al Mérito de la Guardia Civil con distintivo blanco a [redacted]*, otorgada en octubre de 2022.*

SEGUNDO.- Con fecha 23 de diciembre de 2024, el Gabinete Técnico de la Guardia Civil resolvió denegar el acceso invocando el límite del artículo 14.1.d) de la LTAIBG (perjuicio para la seguridad pública), sin mayor justificación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

[2] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24

R CTBG Número: 2025-0411 Fecha: 08/04/2025

[redacted]

PRIMERO.- El CTBG establece que la aplicación de los límites del artículo 14 debe ser justificada y proporcionada a su objeto y finalidad, atendiendo a las circunstancias del caso concreto.

SEGUNDO.- La resolución impugnada se limita a invocar genéricamente el límite de la seguridad pública sin explicar:

- Qué elementos concretos del expediente afectarían a la seguridad pública

- Qué daño específico se produciría con el acceso

- Por qué no cabe un acceso parcial eliminando la información sensible

TERCERO.- La concesión de medallas y condecoraciones es un acto administrativo que debe estar sometido a los principios de transparencia y rendición de cuentas. El criterio del CTBG en resoluciones previas (R/0629/2018, R/0630/2018) ha sido favorable al acceso a expedientes de condecoraciones policiales.

CUARTO.- La información solicitada tiene relevante interés público al tratarse de una distinción oficial otorgada por una institución pública. El conocimiento de los méritos y razones para su concesión contribuye al escrutinio de la actuación pública. Por lo expuesto, SOLICITO AL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO que, teniendo por presentado este escrito, se sirva admitirlo, tenga por interpuesta reclamación contra la citada resolución y, previos los trámites oportunos, dicte resolución por la que:

- Se declare el derecho de acceso a la información solicitada.

- Se inste al Gabinete Técnico de la Guardia Civil a proporcionar el expediente de concesión de la medalla, con las salvaguardas que procedan para proteger datos que efectivamente puedan afectar a la seguridad pública (...)».

4. Con fecha 2 de enero de 2025, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 22 de enero de 2025 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

   «(...) la Dirección General de la Guardia Civil informa de lo siguiente: «Una vez examinada la reclamación presentada por el interesado, no existen circunstancias que lleven a un cambio de criterio, motivo por el cual esta Dirección General se mantiene en la resolución emitida con fecha 23 de diciembre de 2024, por la que se

R CTBG
Número: 2025-0411 Fecha: 08/04/2025

denegaba su solicitud, en aplicación del artículo 14.1.d) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno».

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG[3] y en el artículo 13.2.d) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.[4], el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG[5], se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12[6] el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

   De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de "*formato o soporte*". Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza "*pública*" de las informaciones: (a) que se encuentren "*en poder*" de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "*en el ejercicio de sus funciones*".

   Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a información relativa al

[3] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38
[4] https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615
[5] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24
[6] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12

R CTBG Número: 2025-0411 Fecha: 08/04/2025

expediente de concesión (incluida la propuesta) de la Medalla al Mérito de la Guardia Civil con distintivo blanco a [redacted]; fotos y videos oficiales del acto; lista de autoridades asistentes (nombres y cargos), así como familiares y allegados del condecorado asistentes al acto y fotografías y videos oficiales del acto, y listado de otros reconocimientos otorgados al beneficiario.

El Ministerio del Interior dictó resolución expresa en plazo denegando el acceso a la información solicitada con invocación de la letra d), del apartado 1, del artículo 14 LTAIBG relativa a la seguridad pública. Disconforme con la resolución, el interesado interpuso reclamación ante el Consejo alegando falta de motivación de la denegación, esgrimiendo a su favor varias resoluciones del Consejo (R/0629/2018, R/0630/2018) y solicitando la entrega del expediente adoptando las salvaguardas necesarias en materia de seguridad pública. El Ministerio por su parte se ratificó en fase de alegaciones en el contenido de su resolución manteniéndose en el criterio adoptado.

4. A los efectos de resolver adecuadamente esta reclamación procede examinar por separado el contenido de las dos peticiones formuladas en la solicitud de acceso.

   En lo que concierne a la solicitud de acceso al completo expediente administrativo relativo a la concesión de la medalla (petición en la que se ha de incluir la referida a la propuesta de su concesión, que se formula por separado), y al listado de reconocimientos o distinciones otorgados previamente al beneficiario por parte del Ministerio, se ha de comenzar recordando el pronunciamiento de la Sentencia n.º 162/2016, de 2 de diciembre, del Juzgado de Central de lo Contencioso-administrativo n.º 10, que estima el recurso interpuesto contra la R/490/2015 de este Consejo, *«condenando a la Administración demandada a permitir al demandante el acceso a la información contenida en el historial profesional de las propuestas de ingreso en la Orden al Mérito Policial con distintivo rojo del año 2015, de los funcionarios de la Policía Nacional y de las personas ajenas a él, a los efectos de conocer cuáles han sido los méritos acreditados de los condecorados respecto de la legislación que regula estos reconocimientos y, especialmente, de aquellos que han predominado sobre los de otros funcionarios a los que no les ha considerado merecedores de tan digna distinción»,* según el tenor de su fallo. Recurrida en apelación, la Audiencia Nacional desestimó el recurso y confirmó su contenido en la Sentencia de la Sección Séptima de su Sala de lo Contencioso-administrativo, de 17 de abril de 2017 [ECLI:ES:AN:2017:1436], por lo que existe doctrina jurisprudencial vinculante sobre la materia que no ha sido tomada en consideración por el Ministerio.

R CTBG
Número: 2025-0411 Fecha: 08/04/2025

En esta misma línea, tampoco se ha tenido en cuenta que este Consejo también se ha pronunciado posteriormente sobre solicitudes de contenido similar a la presente (así, por mencionar las más recientes, en las resoluciones R CTBG 369/2023, de 22 de mayo —respecto de solicitud de acceso a la copia íntegra de los expedientes administrativos de concesión de las Medallas al Mérito Policial con distintivo blanco— y R CTBG 410/2023, de 30 de mayo —en relación con la copia de las resoluciones de concesión de la orden al mérito policial con medalla de plata—) en las que, entre otras cosas, se razonaba en los siguientes términos frente a la invocación de la afectación del derecho a la intimidad de los beneficiarios:

«Sin embargo, tal invocación no va acompañada de una argumentación que permita constatar en qué medida el otorgamiento de un reconocimiento al mérito policial pueda afectar al derecho a la intimidad de los policías a cuyos expedientes se pretende acceder; o, al menos, en qué medida la protección de ese derecho resulta prevalente al interés público ya indicado en la sentencias precitadas (que anulan la temprana resolución de este Consejo en la que el Ministerio fundamente su argumentación) y en la posterior resolución R/413/2018, de 5 de octubre.

5. Sentado lo anterior, procede examinar si está justificada la aplicación del límite al que se refiere el artículo 14.1.d) LTAIBG (razones de seguridad pública) que el Ministerio invoca para denegar el acceso a la información.

   A estos efectos, conviene volver a recordar que, a la hora de aplicar los límites previstos en el artículo 14.1 LTAIBG es necesario partir de lo manifestado por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 16 de octubre (ECLI: ES:TS:2017:3530), en la que fijó la siguiente doctrina: «*La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.* (...)

   Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley.»

   Doctrina jurisprudencial que, en lo concerniente a los límites, ha sido complementada por el Alto Tribunal, entre otras, en la Sentencia de 25 de enero (ECLI:ES:TS:2021:574), en la que puntualizó lo siguiente: «*La aplicación de los límites*

al derecho de acceso a la información está sujeta a determinados requisitos y condiciones. Al respecto, el artículo 14.2 LTAIBG de la LTAIBG señala [que] será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.

Por tanto, el precepto legal no permite una aplicación genérica de las limitaciones como justificación de una denegación del acceso a la información pública, válida para todos los procedimientos de una determinada materia, por ejemplo, la protección de las relaciones exteriores o la protección de la investigación y sanción de los ilícitos penales en los procedimientos de extradición, sino que exige una aplicación justificada y proporcionada de las limitaciones en relación al caso concreto, debiendo hacerse una ponderación de los intereses en juego, el de acceso a la información pública, por un lado, y el protegido por la limitación de que se trate».

En el presente caso el Ministerio concernido no ha ofrecido, ni en la resolución impugnada ni en el trámite de alegaciones de este procedimiento, justificación alguna de la aplicación del límite del artículo 14.1.d) LTAIBG, limitándose a su mera invocación, lo que, según se ha expuesto, resulta claramente insuficiente para fundar la denegación del acceso. En particular se echa en falta el cumplimiento del mandato del artículo 14.1 LTAIBG que obliga a realizar una ponderación entre el eventual daño al bien jurídico protegido (test del daño) y el interés público o privado en el acceso, siendo bien conocido por el Ministerio que en estos supuestos concurre un interés público en conocer los méritos acreditados para la concesión de la condecoración, en la medida en que ello es indispensable para conocer cómo se ha tomado la decisión y *«para discernir si la Administración se ha movido dentro del ámbito de discrecionalidad, que a estos efectos se le reconoce, sin incurrir en arbitrariedad»,* tal y como se ha señalado en las sentencias y en las resoluciones previamente mencionadas.

Cuanto se acaba de exponer conduce a estimar la reclamación. No obstante, dada la materia sobre la que versa, no cabe descartar que en el expediente solicitado figure alguna información sensible, cuya revelación efectivamente provoque un perjuicio grave para la seguridad pública y, por tanto, respecto de ella, esté justificada la aplicación del límite del artículo 14.1.d) LTAIBG. Sin embargo, de darse esta eventualidad, lo procedente no es la denegación del acceso a todo el expediente sino la concesión de un acceso parcial conforme a lo previsto en el artículo 16 LTAIBG, excluyendo, con la debida justificación, la parte afectada por el límite, como acertadamente apunta el reclamante al pedir que se inste la concesión del acceso al

R CTBG
Número: 2025-0411 Fecha: 08/04/2025

expediente «*con las salvaguardas que procedan para proteger datos que efectivamente puedan afectar a la seguridad pública*».

En este sentido, hay que volver a recordar a la Administración que la eventual aplicación de alguno de límites legales para denegar una solicitud de acceso a información pública sólo podrá considerarse conforme a derecho si se cumplen los requisitos de proporcionalidad y justificación expresa atendiendo a las circunstancias del caso concreto, tal y como exige nuestro ordenamiento y ha subrayado el Tribunal Supremo en los términos que más arriba se consignan. Esta exigencia de proporcionalidad obliga también a examinar siempre la posibilidad de conceder un acceso parcial a la información solicitada antes de acordar la denegación integral, pues toda limitación de un derecho habrá de ceñirse a lo estrictamente necesario para preservar el otro derecho o bien jurídico afectado, logrando un equilibrio que permita el máximo grado de eficacia a todos los derechos e intereses en conflicto. De ahí que, como también ha dictaminado el Tribunal Supremo, el «*juicio de proporcionalidad requerido por el articulo 14.2 LTAIBG también es exigible en la aplicación del artículo 16 de la LTAIBG, que prevé como se ha indicado la posibilidad de un acceso parcial a la información, en los casos en los que la aplicación de alguno de los límites del articulo 14 LTAIBG no afecte a la totalidad de la información solicitada.*» (STS de 21 de enero -ECLI:ES:TS:2021:574).

6. A distinta conclusión ha de llegarse en cambio en relación con la parte de la solicitud que pretende el acceso a la lista completa de las autoridades y de familiares y allegados del beneficiario presentes en el acto de imposición de la medalla, así como a las fotografías y vídeos oficiales del Ministerio del Interior realizados en dicho acto.

   Siendo la identidad de los asistentes y las imágenes captadas en el acto indudablemente datos de carácter personal, prevalece en este caso el derecho de las personas afectadas a su protección frente al interés público en su divulgación. La información relevante para conocer y fiscalizar la actuación de la administración pública en este caso es la contenida en el expediente de concesión de la medalla. Una vez reconocido el acceso al mismo, el interés público en conocer la identidad y las imágenes de los asistentes al acto de imposición no tiene la relevancia suficiente para prevalecer sobre el derecho a la protección de los datos de carácter personal de los afectados. En consecuencia, la ponderación exigida por el artículo 15 LTAIBG conduce a la desestimación de la reclamación en este punto.

R CTBG
Número: 2025-0411 Fecha: 08/04/2025

[redacted]

7. En definitiva, de acuerdo con lo expuesto, procede estimar parcialmente la reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada frente a la resolución del MINISTERIO DEL INTERIOR, de fecha 23 de diciembre de 2024.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles remita al reclamante, de conformidad con lo expuesto en el fundamento jurídico quinto, la siguiente información:

Expediente completo relativo a la concesión de la Medalla al Mérito de la Guardia Civil con distintivo blanco a [redacted]*, otorgada en octubre de 2022.*

Listado de otros reconocimientos o distinciones otorgados previamente al citado beneficiario por parte del Ministerio del Interior.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el artículo 23.1[7], de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre[8], de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto

[7] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23
[8] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112

R CTBG Número: 2025-0411 Fecha: 08/04/2025

en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa[9].

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2025-0411 Fecha: 08/04/2025

[9] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta